Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

24 587 Justitiële Inrichtingen

Nr. 655

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2016

Op 30 maart jl. vond een Algemeen Overleg (AO) gevangeniswezen plaats (Kamerstuk 24 587, nr. 650) en heb ik uitvoerig met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie stilgestaan bij de ramingen van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ-model), het model waarmee de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in onder meer de strafrechtelijke keten wordt geraamd. Er is tijdens het AO onder meer gesproken over het aantal gedetineerden, het aantal leegstaande cellen en het aantal medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) dat geraakt kan worden door sluiting van één of meerdere penitentiaire inrichtingen.

Tijdens het AO gevangeniswezen heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomsten van een second opinion op het PMJ-model, en de uitkomsten en impact van de doorrekening van verschillende alternatieve factoren zoals benoemd tijdens het AO gevangeniswezen. Tijdens het VAO gevangeniswezen op 20 april jl. heb ik aangegeven in dezelfde brief in te gaan op de wijze waarop de medewerkers van DJI betrokken worden bij de visie op het toekomstbestendig houden van DJI en op de kosten voor het openhouden van elf (justitiële) inrichtingen die met sluiting bedreigd worden. Met deze brief doe ik, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, deze toezeggingen gestand.

Bij vraagstukken rondom de behoefte aan celcapaciteit is een brede blik op de ontwikkelingen in de gehele strafrechtketen essentieel. De daling van de geregistreerde criminaliteit geeft aan dat we goed op weg zijn in het toewerken naar een veiliger Nederland. Dit is merkbaar in de fase van tenuitvoerlegging, die het sluitstuk vormt van deze keten, na de fases van opsporing, vervolging en berechting. In de uitgevoerde analyses, zowel bij de PMJ-ramingen als bij de aanvullende analyses, is dan ook dit brede perspectief – vanaf het moment van instroom bij de politie tot en met de rechterlijke uitspraak tot een vrijheidsstraf – als uitgangspunt genomen.

kst-24587-655
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

De second opinion, die is verricht door APE onderzoek & advies, bevestigt dat het PMJ-model econometrisch goed in elkaar zit. Er zijn geen aanwijzingen dat het model fundamenteel gewijzigd moet worden. Daarmee kan het PMJ-model als een gedegen voorspeller worden beschouwd. De uitkomst van de nadere analyses van het WODC bevestigt het eerder geschetste beeld van een blijvend dalende behoefte aan celcapaciteit en de noodzaak om te bezien hoe hiermee omgegaan moet worden. Deze conclusie licht ik hieronder toe, waarbij ik tevens aangeef dat ik uitvoering geef aan de motie van de leden Van Oosten en Volp[1] om nu geen gevangenissen te sluiten. Hiermee voldoe ik tevens aan het verzoek van de vaste commissie om de Kamer hierover te informeren[2]. Het rapport van APE onderzoek & advies en een factsheet van het WODC ontvangt u als bijlage bij deze brief[3].

Second opinion

Tijdens het AO gevangeniswezen heeft het lid Segers (CU) het voorstel gedaan een second opinion uit te laten voeren op het PMJ-model om zeker te stellen dat de ramingen van het WODC kunnen worden beschouwd als deugdelijke cijfers waarop we op de lange termijn het juiste beleid kunnen baseren. Dit voorstel is door uw Kamer omarmd. Ik heb daarop toegezegd de Algemene Rekenkamer, conform de wens van het lid Segers, hiervoor te benaderen. In mijn brief van 20 april jl.[4] heb ik u reeds gemeld dat de Algemene Rekenkamer gegeven het lopend onderzoeksprogramma niet op korte termijn bleek te beschikken over de noodzakelijke onderzoekscapaciteit en -expertise om binnen de gewenste termijn een gedegen second opinion uit te voeren.

Daarop heb ik verschillende onderzoeksbureaus uitgenodigd offertes in te dienen voor de uitvoering van de second opinion. Op basis van de uitgangspunten onafhankelijkheid en specifieke kennis van econometrische modellen is besloten de second opinion uit te laten voeren door APE onderzoek & advies. APE is gevraagd een oordeel te geven over de wetenschappelijke onderbouwing van dat deel van het model dat de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke keten raamt, de betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens en de plausibiliteit van de aannames die in de modellen gehanteerd worden.

APE concludeert dat het model econometrisch goed in elkaar zit en dat er geen aanwijzingen zijn dat het model fundamenteel gewijzigd moet worden. Wel merkt APE op dat voor sommige onderdelen van het model de voorspelfouten en de betrouwbaarheidsintervallen vrij groot zijn. Het PMJ-model blijkt de capaciteitsbehoefte in het gevangeniswezen de afgelopen periode structureel te hebben overschat. APE doet enkele specifieke aanbevelingen op dit punt en benoemt tevens enkele algemene aandachtspunten waarmee de voorspellende waarde van het PMJ-model mogelijk nog verder kan worden verbeterd, zoals het meenemen van nieuwe criminologische ontwikkelingen zoals cybercrime[5]. De aanbevelingen zullen worden besproken tijdens de eerstvolgende bijeenkomst van de Programmerings Advies Groep PMJ – waarin een tweetal hoogleraren en vertegenwoordigers van het Sociaal Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau zitting hebben die adviseren over de (wetenschappelijke) doorontwikkeling van het model – in juni van dit jaar.

---

[1] Kamerstuk 24 587, nr. 641
[2] Kamerstuk 24 587, nr. 637
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[4] Kamerstuk 24 587, nr. 648
[5] Het WODC verricht momenteel onderzoek om cybercrime in kaart te brengen, zowel bij burgers als bij bedrijven (Cybermetrics). Eerste resultaten zijn begin 2017 te verwachten.

Doorrekening van aanvullende factoren

Tijdens het AO heeft uw Kamer aandacht gevraagd voor verschillende factoren die van invloed zijn op de benodigde capaciteit in de strafrechtketen en de celcapaciteit in het bijzonder. Ik heb het WODC gevraagd te bekijken welke factoren van invloed kunnen zijn op de benodigde celcapaciteit en het effect van eventuele wijziging in deze factoren door te rekenen. Er is gekeken naar factoren als automatisering, versoberd regime en meerpersoonscellen die vooral effect hebben op het aantal medewerkers dat nodig is om taken uit te kunnen voeren en op de kosten per celplaats. Andere factoren die vanwege hun invloed op de celcapaciteit doorgerekend zijn, zijn de invloed van een hoger ophelderingspercentage en de invloed van de inzet van extra politiecapaciteit.

De conclusie van het WODC op basis van de doorrekening is dat verhoging van het ophelderingspercentage, cq. het opsporen van meer verdachten, leidt tot een relatief beperkte toename van de behoefte aan celcapaciteit. De toename is groter naarmate het ophelderingspercentage voor specifieke delicten stijgt (wat vraagt om gerichte inzet van extra politiecapaciteit). Binnen de flexibele capaciteit van DJI kan deze toename worden opgevangen. De ongerichte inzet van extra politiecapaciteit zal naar verwachting leiden tot een lichte daling van de behoefte aan celcapaciteit. Onderstaand zal ik nader ingaan op deze bevindingen.

Invloed verhoging ophelderingspercentage

Het ophelderingspercentage is de laatste tien jaar vrij stabiel en ligt rond de 25%. Het absolute aantal ter kennis van de politie gekomen en opgehelderde misdrijven daalt in diezelfde periode gestaag. Het WODC heeft naar aanleiding van de in het AO gestelde vraag berekend wat de capaciteitseffecten in de strafrechtketen zijn als het ophelderingspercentage toeneemt als gevolg van een toename van het aantal bij de politie bekend geworden verdachten. Daarbij is onderscheid gemaakt naar specifieke in het model opgenomen delicten.

De doorrekening van het WODC laat zien dat de behoefte aan extra celcapaciteit voor jeugd en volwassenen in een minimum variant[6] uitkomt op 100 extra benodigde cellen in 2021 en bij een maximale variant[7] uitkomt op ruim 400 extra benodigde cellen in 2021. Het effect van het verhogen van het ophelderingspercentage op het extra aantal benodigde cellen is daarmee beperkt. Een verklaring hiervoor is dat een stijging van het aantal opgehelderde delicten lang niet altijd leidt tot een evenredige toename van opgelegde celstrafjaren. In veel gevallen wordt immers geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd, maar een geldboete, een taakstraf of een voorwaardelijke gevangenisstraf. Daarbij merk ik op dat het ophelderingspercentage bij de zwaardere misdrijven zoals levensdelicten en geweld – die doorgaans leiden tot gevangenisstraf – met 64% al hoger ligt dan het gemiddelde ophelderingspercentage van 26%[8].

Invloed extra politiecapaciteit

Het WODC heeft ook bekeken wat de invloed van extra politiecapaciteit is op de benodigde celcapaciteit. Eerder onderzoek van het WODC laat zien dat een stijging van de opsporingscapaciteit bij de politie met 20% leidt tot een stijging van het ophelderingspercentage van 1 procentpunt. Het

[6] bij een verhoging van het ophelderingspercentage van 1 procentpunt.
[7] bij een verhoging van het ophelderingspercentage met 1 procentpunt en een stijging van het ophelderingspercentage voor geweld- en zedenmisdrijven met 10 procentpunt.
[8] Bron: Criminaliteit en rechtshandhaving 2014, WODC.

ophelderingspercentage is dus niet eenvoudig te beïnvloeden. Hierboven is al aangegeven dat het er sterk van afhangt om welk soort delicten het gaat, dat het ophelderingspercentage bij de zwaardere misdrijven – die doorgaans tot gevangenisstraf leiden – reeds hoger ligt dan gemiddeld en dat verhoging van het ophelderingspercentage bij minder zware delicten doorgaans niet zal leiden tot extra druk op de celcapaciteit omdat vaak andere straffen dan vrijheidsstraffen worden opgelegd. Een doorrekening van het WODC laat bovendien zien dat een algemene verhoging van de politiecapaciteit (oftewel: ongerichte inzet) naar verwachting nauwelijks effect zal hebben op het ophelderingspercentage. De verwachting is dat zowel bij lichte als bij zware delicten het effect van extra politie-inzet beperkt zal zijn indien er geen sprake is van concrete opsporingsindicaties, sporen of getuigen. Een sterke stijging (van bijvoorbeeld 1.000 extra fte) zou volgens het model eerder leiden tot een daling van de behoefte aan celcapaciteit. De inzet van extra politie heeft namelijk ook een preventief effect. Hierbij teken ik aan dat de Minister van Veiligheid en Justitie in zijn brieven van 22 maart en 19 april jl. is ingegaan op het te verwachten lastenniveau van de politie voor de periode 2016–2020[9].

Invloed van overige factoren

Uw Kamer heeft tijdens het AO gewezen op het aantal veroordeelden met een openstaande vrijheidsstraf en het mogelijke effect van het traceren en opsluiten van deze personen op de behoefte aan celcapaciteit. Tijdens het AO heb ik reeds aangegeven dat dit effect beperkt is. Uitgaande van 2.843 zaken waarvoor opsporing kansrijk is – zoals gemeld in mijn voortgangsbrief van augustus 2015 over de openstaande vrijheidsstraffen[10] – gaat het om een strafrestant van grofweg 1.500 jaar. Zouden deze zaken in de komende vijf jaar ten uitvoer worden gelegd, dan zijn hiervoor gemiddeld 300 cellen per jaar nodig. Mocht er (theoretisch gezien) sprake zijn van een dergelijke onmiddellijke toename van veroordeelden, dan kan dit opgevangen worden binnen de flexibele capaciteit van DJI. De effecten van de aanpak van openstaande vrijheidsstraffen zullen naar verwachting geleidelijk aan optreden. In de zomer ontvangt u mijn jaarlijkse voortgangsbrief hierover.

Tijdens het AO is ook aandacht gevraagd voor de werkvoorraden in de keten. De assumptie die daaronder ligt is dat er in de strafrechtketen voorraden zijn waardoor de daadwerkelijke behoefte aan celcapaciteit groter is dan uit de prognoses blijkt. Uit de zogenoemde strafrechtketenmonitor blijkt dat de voorraden bij verschillende organisaties de afgelopen jaren dalen. Het ligt daarom niet in de rede te veronderstellen dat extra celcapaciteit nodig is ten behoeve van het wegwerken van voorraden in de keten. Ook dat zou overigens een beperkt en tijdelijk effect hebben op de benodigde celcapaciteit.

Een ander aandachtspunt dat tijdens het AO is benoemd, is het eventuele negatieve effect van een versobering van het regime op de resocialisatie en – daaruit voortvloeiend – de recidive. Het WODC is gevraagd een inschatting te maken van het effect van een versoberd regime. Het WODC geeft aan dat het denkbaar is dat een versobering van het regime leidt tot meer recidive en dat recidive leidt tot meer behoefte aan celcapaciteit. Het effect is naar alle waarschijnlijkheid relatief gering[11]. In geen van de

---

[9] Kamerstuk 29 628, nr. 624
Kamerstuk 29 628, nr. 632
[10] Kamerstuk 29 279, nr. 271
[11] Uit het rapport Terugval in recidive (2014) blijkt dat slechts een deel van de gemeten daling in de strafrechtelijke recidive over de periode 2002–2010 kan worden toegeschreven aan eerder op gekende daders gerichte maatregelen (Kamerstuk 29 270, nr. 94).

berekende scenario's gaat het om meer dan enkele tientallen extra benodigde cellen per jaar. Deze aantallen zijn lager dan het aantal cellen dat nodig is om natuurlijke schommelingen in de aard en omvang van de gedetineerdenpopulatie (zoals leeftijd, sekse en eerdere justitiecontacten) op te vangen. Het is niet waarschijnlijk dat een versoberd regime de dalende trend in de recidivecijfers teniet doet. In dat kader is tevens van belang te wijzen op het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie getiteld «Risico's implementatie Masterplan DJI 2013–2018» dat ik op 11 april jl. aan uw Kamer heb verzonden, waaruit blijkt dat het Masterplan niet heeft geleid tot aantasting van het detentieklimaat of een toename van agressie. Binnen het systeem van promoveren en degraderen is het van belang dat een gedetineerde zo veel mogelijk in staat wordt gesteld zelf de regie te nemen over zijn re-integratie. In alle penitentiaire inrichtingen is een Re-Integratie Centrum (RIC) ingericht, waar gedetineerden met een hulpvraag terecht kunnen en zowel materiële ondersteuning als begeleiding wordt aangeboden bij het werken aan de eigen re-integratie. Tevens is (het bevorderen van) het vakmanschap van de medewerkers daarbij van belang en voor de komende jaren een centraal thema.

Internationale ontwikkelingen

De bovenstaande uitkomsten roepen de vraag op of de dalende behoefte aan celcapaciteit alleen zichtbaar is in Nederland of ook in andere Westerse landen.

Het WODC geeft aan dat de daling van de geregistreerde criminaliteit de laatste jaren zowel in Nederland, als in andere landen – zoals Duitsland, Frankrijk, Engeland en Wales – zichtbaar is. Er kan een aantal mogelijke verklaringen worden genoemd, zoals de Minister eerder heeft gedaan in de voortgangsrapportage Versterking Prestaties Strafrechtketen van 14 september 2015[12]. Door wetenschappers wordt bevestigd dat er al enkele jaren sprake is van een dalende criminaliteit in de zogenoemde klassieke vormen van criminaliteit. Deze daling vindt plaats bij vrijwel alle vormen van (klassieke) criminaliteit en kent volgens de experts verschillende verklaringen. Zo is er tegenwoordig sprake van een andere vorm van tijdsbesteding (internet), waardoor jongeren zich minder op straat begeven. Tegelijkertijd zijn er minder kinderen per gezin en houden opvoeders beter toezicht op de kinderen. Ook het gerichte overheidsbeleid om bijvoorbeeld High Impact Crimes aan te pakken heeft succes gehad en het toezicht op straat is toegenomen en verbeterd. De toename en betere kwaliteit van de toepassing van grootschalige beveiligingsmaatregelen, zoals startonderbrekers, inbraakpreventieve maatregelen en private beveiliging is een belangrijke verklaring voor de daling van vermogenscriminaliteit. Wel is internationaal nog onbekend wat het effect is van nieuwe vormen van criminaliteit zoals cybercrime.
Wanneer specifiek naar de jeugdcriminaliteit wordt gekeken, blijkt de daling nog sterker zichtbaar te zijn dan bij volwassenen, wat ook weer van invloed kan zijn op de verdere ontwikkeling van de criminaliteit in de komende jaren. Deze kan daardoor naar verwachting nog verder afnemen. Deze dalende trend in jeugdcriminaliteit is ook zichtbaar in andere Westerse landen.

Uit de analyse van het WODC blijkt dat de afname van criminaliteit in Nederland ook resulteert in minder gedetineerden. In de ons omringende landen is dit ook het geval, echter in mindere mate en in Frankrijk is sprake van een stijging. Op basis van de beschikbare literatuur kan op dit moment geen verklaring worden gegeven voor dit verschil tussen de

[12] Kamerstuk 29 297, nr. 274

landen. Wel is geanalyseerd welke factoren een rol spelen bij de afname van het aantal gedetineerden in Nederland. Het betreft een verdergaande afname van de criminaliteit (en daarmee het aantal verdachten), een verschuiving van zwaardere naar lichtere vormen van criminaliteit als ook een tendens naar het opleggen van gemiddelde kortere gevangenisstraffen. Na een jarenlange stijging van de gemiddelde duur van gevangenisstraffen, is er in de periode 2012 – 2015 een daling zichtbaar van 14,3%. Dit laatste kan mogelijk deels worden verklaard door de genoemde verschuiving van zwaardere naar lichtere criminaliteit en door het feit dat er minder recidivisten zijn; een first offender krijgt over het algemeen een lichtere straf dan een recidivist. Met behulp van onder meer de Strafrechtketenmonitor volg ik de ontwikkelingen binnen de keten nauwgezet en verwacht ik de bovengenoemde ontwikkelingen op een later moment preciezer te kunnen duiden.

Inbreng lid Swinkels tijdens VAO 20 april jl.[13]

Tijdens het VAO op 20 april jl. heb ik op verzoek van het lid Swinkels toegezegd de Tweede Kamer voorafgaand aan Prinsjesdag te informeren over de kosten van het openhouden van 11 penitentiaire (jeugd)inrichtingen die door cellen leegstand mogelijk met sluiting bedreigd worden (Handelingen II 2015/16, nr. 79, item 11). Deze kosten bedragen 157 miljoen (structureel) op jaarbasis zoals opgenomen in de VenJ-begroting van 2016.

Naar aanleiding van het VAO gevangeniswezen geef ik u hierbij tevens een beeld van de bezetting bij DJI (peildatum week 20 2016):

Tabel 1: Bedden Gevangeniswezen (GW), Vreemdelingenbewaring (VB) en Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's)

	GW/VB	JJI's
beschikbaar	13.518	753
bezet	8.446	435
niet bezet	5.072	318
waarvan leegstand in operationele capaciteit	1.399	62
waarvan beschikbaar voor externen (verhuur Noorwegen, bestemd voor Koninklijke Marechaussee, TBS, tribunalen), gesloten jeugdzorg en COA	416	144[1]
waarvan buiten gebruik bijvoorbeeld in verband met een verbouwing	121	8
waarvan reserve, concentratie leegstand / in stand te houden capaciteit en Zaanstad (vertraagd)	3.136	104

[1] Betreft nieuwbouw Teylingereind waarvan het normaal beveiligde deel (108 plaatsen) verhuurd is aan Horizon (gesloten jeugdzorg) en het beperkt beveiligde deel (36 plaatsen) aan het COA.

De cijfers in de tabel hebben uitsluitend betrekking op bedden, waardoor verschillende soorten cellen in feite onder één noemer zijn gebracht, zodat interpretatieverschillen niet meer aan de orde zijn.

Conclusies en vervolg

De uitkomst van de second opinion geeft mij het vertrouwen dat het PMJ-model het instrumentarium is om zo realistisch en betrouwbaar mogelijke prognoses op te stellen van de behoefte aan capaciteit in de Justitiële ketens voor de komende jaren. De uitkomsten van het aanvullende WODC-onderzoek bevestigen het eerder geschetste beeld in de

[13] Kamerstuk 24 587, nr. 643

PMJ-ramingen dat de behoefte aan celcapaciteit de komende jaren verder zal dalen.

Uw Kamer heeft op 26 april jl. de motie van de leden Van Oosten en Volp aangenomen waarin uw Kamer stelt dat sluiting van penitentiaire inrichtingen (inclusief justitiële jeugdinrichtingen) nu niet aan de orde is. Deze motie voer ik uit en ik zal hier in de begroting van Veiligheid en Justitie voor 2017 en het meerjarige beeld dan ook rekening mee houden. Het niet sluiten van gevangenissen beïnvloedt overigens wel de keuzemogelijkheden in de begroting van VenJ.

DJI brengt in samenspraak met het veld en de medezeggenschap de gevolgen en oplossingen voor de (huidige) leegstand in kaart zoals ik ook in het AO van 30 maart jl. aan gaf. Eventuele uitvoering wordt conform de motie niet in de begroting 2017 opgenomen.

We gaan tot slot onverminderd door met het versterken van de prestaties van de strafrechtketen, waarover ik u twee keer per jaar rapporteer. We werken gezamenlijk aan een veilige samenleving waarin de burger zich gehoord en geholpen voelt. Het is van belang deze lijn vast te houden en te blijven investeren in verbeteringen van de strafrechtsketen. Speerpunten zijn onder andere het verbeteren van de kwaliteit van de processen-verbaal, verdere digitalisering in de strafrechtsketen, het toewerken naar kortere doorlooptijden en beter inzicht in en transparantie over ketenprestaties. Daar zet dit kabinet verder op in.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff